ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pléna)

22. června 2004 *

Ve věci C-42/01,

Portugalská republika, zastoupená L. I. Fernandesem a L. Duarte, jako zmocněnci, ve spolupráci s M. Marquesem Mendesem, advogado, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Komisi Evropských společenství, zastoupené P. Oliverem a M. Françem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

jejímž předmětem je zrušení rozhodnutí Komise č. K(2000) 3543 konečné-PT ze dne 22. listopadu 2000 v řízení na základě článku 21 nařízení Rady (EHS) č. 4064/89 ze dne 21. prosince 1989 o kontrole spojování podniků (Věc č. COMP/M.2054 – Secil/Holderbank/Cimpor),

* Jednací jazyk: portugalština.

SOUDNÍ DVŮR (plénum),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet a J. N. Cunha Rodrigues, předsedové senátů, A. La Pergola a R. Schintgen, N. Colneric a S. von Bahr (zpravodaj), soudci,

generální advokát: A. Tizzano,
vedoucí soudní kanceláře: M. Múgica Arzamendi, vrchní rada,

s přihlédnutím ke zprávě k jednání,

po vyslechnutí řečí účastníků řízení na jednání konaném dne 9. září 2003,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 22. ledna 2004,

vydává tento

Rozsudek

1 Návrhem na zahájení řízení doručeným do kanceláře Soudního dvora dne 1. února 2001 podala Portugalská republika na základě čl. 230 prvního pododstavce ES žalobu směřující ke zrušení rozhodnutí Komise č. K(2000) 3543 konečné-PT, ze dne

22. listopadu 2000 v řízení na základě článku 21 nařízení Rady (EHS) č. 4064/89 ze dne 21. prosince 1989 o kontrole spojování podniků (Věc č. COMP/M.2054 – Secil/Holderbank/Cimpor, dále jen „napadené rozhodnutí").

Právní rámec

Právní úprava Společenství

2 Čl. 4 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 4064/89 ze dne 21. prosince 1989 o kontrole spojování podniků (Úř. věst. L 395, s. 1), ve znění nařízení Rady (ES) č. 1310/1997 ze dne 30. června 1997 (Úř. věst. L 180, s. 1, dále jen „nařízení o spojování"), stanoví:

„Spojení mající význam pro celé Společenství uvedená v tomto nařízení se musí oznámit Komisi nejdéle do jednoho týdne po uzavření příslušné dohody nebo po oznámení veřejného návrhu smlouvy o koupi akcií či po získání kontrolní účasti. Tato týdenní lhůta začíná dnem, kdy dojde k první z těchto skutečností."

3 Podle čl. 6 odst. 1 nařízení o spojování přezkoumá Komise oznámení, jakmile ho obdrží.

4 Z čl. 10 odst. 1 nařízení o spojování vyplývá, že Komise má lhůtu jeden měsíc pro rozhodnutí, zda zahájí formální přezkumné řízení slučitelnosti spojení se společným trhem, nebo ne. V souladu s odstavcem 3 téhož článku musí být rozhodnutí, ve kterém prohlásí, že spojení je neslučitelné se společným trhem, přijato nejdéle do čtyř měsíců ode dne zahájení formálního řízení.

5 Článek 21 nařízení o spojování stanoví:

„1. Komise má výhradní právo přijímat rozhodnutí podle tohoto nařízení s tím, že tato rozhodnutí jsou přezkoumatelná Soudním dvorem.

2. Žádný členský stát nesmí použít své vnitrostátní právní předpisy upravující hospodářskou soutěž na jakákoliv spojení mající význam pro celé Společenství.

[...]

3. Bez ohledu na odstavce 1 a 2 mohou členské státy podniknout vhodná opatření na ochranu jiných oprávněných zájmů než těch, které bere v úvahu toto nařízení a jež jsou slučitelné s obecnými zásadami a dalšími ustanoveními práva Společenství.

Za oprávněné zájmy ve smyslu prvního pododstavce se považuje veřejná bezpečnost, pluralita médií a pravidla obezřetnosti.

Jakýkoliv jiný veřejný zájem musí být sdělen Komisi dotyčným členským státem a musí být Komisí uznán po jeho zhodnocení, pokud jde o jeho slučitelnost s obecnými zásadami a dalšími ustanoveními práva Společenství, předtím než mohou být podniknuta shora uvedená opatření. Komise musí o svém rozhodnutí informovat příslušný členský stát do jednoho měsíce od uvedeného sdělení."

Vnitrostátní právní úprava

6 Právní úprava privatizace v portugalském právním řádu zahrnuje, pro účely tohoto řízení, zákon č. 11/90 ze dne 5. dubna 1990, rámcový zákon o privatizaci (*Diário da República* I, řada A, č. 80, ze dne 5. dubna 1990, s. 1664) a nařízení s mocí zákona č. 380/93 ze dne 15. listopadu 1993 (*Diário da República* I, řada A, č. 267, ze dne 15. listopadu 1993, s. 6362), který byl přijat k provedení výše uvedeného rámcového zákona. Nařízení s mocí zákona č. 380/93 zavádí a upravuje zvláštní postup státu pro sledování vývoje akcionářských struktur podniků, které jsou privatizovány. Na základě článku 1 tohoto nařízení s mocí zákona vyžaduje nabytí více než 10 % základního kapitálu s hlasovacími právy podniků, které ještě nebyly zcela zprivatizovány, povolení ministra financí.

Skutkový základ sporu

7 Dne 15. června 2000 zveřejnila Secilpar SL, společnost španělského práva (dále jen „Secilpar"), 100 % ovládaná Secil-Companhia Geral de Cal e Cimento, SA, společností portugalského práva (dále jen „Secil"), předběžné oznámení veřejného návrhu na převzetí Cimpor-Cimentos de Portugal SGPS, SA, společnosti portugalského práva (dále jen „Cimpor"). Cimpor je bývalým státním podnikem

privatizovaným na začátku roku 1994, ve kterém měl portugalský stát, prodávaje postupně své podíly, v okamžiku zveřejnění předběžného oznámení, 12,7 % akcií, z nichž 10 % bylo spojeno se zvláštními právy. Předběžné oznámení uvádělo, že Holderbank Financière Glaris, SA, společnost švýcarského práva (dále jen „Holderbank"), jedná ve vzájemné shodě se společnostmi Secilpar a Secil.

8 Podle tohoto předběžného oznámení byly podmínky použitelné na veřejný návrh převzetí zejména tyto:

— přijetí návrhu akcionáři, kteří měli alespoň 67 % všech akcií ve společnosti Cimpor,

— ukončení zvláštních práv, které měl portugalský stát jako akcionář společnosti Cimpor,

— zrušení omezení výkonu hlasovacích práv předvídaných v zakladatelské smlouvě společnosti Cimpor.

9 Dne 16. června 2000 požádaly společnosti Secilpar a Holderbank v souladu s nařízením s mocí zákona č. 380/93 portugalského ministra financí o povolení nabýt prostřednictvím veřejného návrhu na převzetí účasti až 100 % základního kapitálu s hlasovacími právy společnosti Cimpor za podmínek upřesněných a uvedených zejména v předběžném oznámení.

10 Žádost upřesňovala, že veřejný návrh na převzetí směřuje v první fázi k nabytí až 100 % akcií společnosti Cimpor prostřednictvím společnosti Secilpar speciálně založené za tímto účelem. V druhé fázi si pak společnosti Secil a Holderbank rozdělí aktiva společnosti Cimpor s tím, že nakonec společnost Secil získá provozy společnosti Cimpor ve Španělsku a v Egyptě, jakož i část provozů v Brazílii, a společnost Holderbank získá provozy společnosti Cimpor v Portugalsku, Maroku, Tunisku a v Mozambiku, jakož i zbývající část jejích provozů v Brazílii.

11 Dne 4. července 2000 obdržela Komise v souladu s článkem 4 nařízení o spojování oznámení návrhu spojení, kterým společnosti Holderbank a Secil hodlají nabýt ve smyslu čl. 3 odst. 1 bodu b) tohoto nařízení společnou kontrolu nad společností Cimpor na základě veřejného návrhu na převzetí oznámeného dne 15. června 2000 (viz oznámení o předchozím oznámení spojení, Úř. věst. C 198, s. 5, dále jen „oznámení ze dne 4. července 2000").

12 Výnosem ze dne 5. července 2000 zamítl ministr financí žádost ze dne 16. července 2000 a uvedl, že portugalský stát nemá v úmyslu vzdát se svých zvláštních práv, které má jako akcionář společnosti Cimpor a že je proti zrušení omezení výkonu hlasovacího práva předvídaným v zakladatelské smlouvě společnosti Cimpor.

13 Dopisem ze dne 7. července 2000 v odpověď na dopis z předchozího dne informovala společnost Secil Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (komisi pro trh cenných papírů, dále jen „KTCP") o svých úmyslech týkajících se veřejného návrhu na převzetí. Téhož dne zaslaly společnosti Secilpar a Holderbank novou žádost ministrovi financí za účelem nabytí, v souladu s vládním nařízením s mocí zákona č. 380/93, více než 10 % akcií společnosti Cimpor, zejména na trhu. V této žádosti se vzdaly zejména podmínění veřejného návrhu na převzetí ukončením zvláštních práv portugalského státu jako akcionáře společnosti Cimpor.

14 Dne 20. července 2000 poskytla Komise stranám, majíc za to, že oznámení ze dne 4. července 2000 je neúplné, lhůtu pro doplnění oznámení do 28. srpna 2000. Tato lhůta byla prodloužena do 15. září 2000 na žádost stran. Vzhledem k tomu, že strany však nesdělily Komisi požadované informace, Komise přerušila rozbor spojení.

15 Ve výnosu ze dne 11. srpna 2000 ministr financí jednak uvedl, že valná hromada společnosti Cimpor zamítla návrh na zrušení omezení výkonu hlasovacího práva, takže se veřejný návrh na převzetí zdá být bezpředmětný. Dále znovu zamítl žádost společností Secilpar a Holderbank a upřesnil, že cíle stran byly obecně v rozporu s cíli opětovné privatizace. Výnos ze dne 11. srpna 2000 uváděl, že důvody zamítnutí spočívaly:

i) ve skutečnosti, že nabytí by způsobilo stažení společnosti Cimpor z portugalského trhu kapitálu;

ii) v neslučitelnosti průmyslového projektu žadatelek se strategiemi portugalské vlády týkajícími se restrukturalizace odvětví;

iii) ve skutečnosti, že nabytí by zabránilo převodu účasti portugalského státu ve společnosti Cimpor za dobrých hospodářských a finančních podmínek, jakož i

iv) ve skutečnosti, že nabytí by způsobilo porušení zásady rovného zacházení v rámci poslední fáze privatizačního procesu společnosti Cimpor.

16 Téhož dne 11. srpna 2000 sdělila společnost Secilpar KTCP některé změny předběžného oznámení veřejného návrhu na převzetí akcií společnosti Cimpor, jež měly splňovat požadavky vyjádřené portugalskými úřady.

17 Dopisem z téhož dne KTCP oznámila společnosti Secilpar, berouc v úvahu výnos ze dne 11. srpna 2000 a vzhledem k tomu, že změny předběžného oznámení se staly bezpředmětné, své rozhodnutí nařídit zpětvzetí veřejného návrhu na převzetí předběžně oznámeného touto společností.

18 Dopisem ze dne 16. srpna 2000 vedoucí kabinetu ministra financí předal soukromě opis výnosu ze dne 11. srpna 2000 vedoucímu kabinetu komisaře odpovědného za soutěžní politiku.

19 Dopisem ze dne 21. září 2000 informoval tento komisař ministra financí o oznámení ze dne 4. července 2000 a uvedl, že první reakce Komise je taková, že Portugalská republika nesplnila svou povinnost na základě pravidel Společenství v oblasti kontroly spojování informovat předběžně Komisi o svém úmyslu zamítnout spojení, jakož i o zájmech, které chce tímto opatřením chránit.

20 Tento dopis dále upřesňoval, že se zdá, že Portugalská republika nesplnila své povinnosti, které jsou jí uloženy na základě čl. 21 odst. 3 nařízení o spojování tím, že

rozhodla neudělit souhlas s návrhem převzetí společnosti Cimpor společnostmi Secil a Holderbank, aniž by informovala Komisi o svých důvodech a aniž by umožnila posoudit slučitelnost důvodů veřejného zájmu s právními předpisy Společenství před přijetím dotčených opatření. V případě, že Komise dojde k závěru, že důvody dovolávané Portugalskou republikou neodpovídají žádné ze tří podmínek uvedených v čl. 21 odst. 3 nařízení o spojování, bude moci přijmout na základě tohoto ustanovení odpovídající opatření. Portugalská republika byla žádána, aby předložila své vyjádření k této otázce nejpozději do 5. října 2000.

21 Tento dopis ze dne 21. září 2000 konečně uváděl, že pokud dojde Komise k závěru, že výnosy ministra financí nejsou odůvodněny ochranou jiných oprávněných zájmů ve smyslu čl. 21 odst. 3 nařízení o spojování, přijme vhodná opatření. Portugalská republika byla vyzvána předložit svá vyjádření k této otázce rovněž nejpozději do 5. října 2000.

22 Dopisem ze dne 3. října 2000 odpověděl ministr financí, že na veřejný návrh na převzetí společností Secilpar a Holderbank nepoužil portugalské právní předpisy o hospodářské soutěži, ale nařízení s mocí zákona č. 380/93. Rovněž uvedl, že k poslední fázi opětovné privatizace dojde v krátké době, což bude mít za následek ukončení zvláštních práv, které má portugalský stát jako akcionář společnosti Cimpor, a to, že nabytí účasti ve společnosti Cimpor se již nebude řídit nařízením s mocí zákona č. 380/93.

23 Dne 22. listopadu 2000 přijala Komise napadené rozhodnutí.

24 Dne 11. ledna 2001 bylo vzato zpět oznámení ze dne 4. července 2000.

25 Rozsudkem ze dne 4. června 2002, Portugalsko *v.* Komise (C-367/98, Recueil, s. I-4731) vyhověl Soudní dvůr žalobě pro nesplnění povinnosti podané Komisí dne 14. října 1998 v rozsahu, v němž se dovolávala porušení článku 73 B Smlouvy o ES (nově článku 56 ES). Soudní dvůr určil, že tím, že Portugalská republika přijala a ponechala v platnosti zejména zákon č. 11/90 a nařízení s mocí zákona č. 380/93, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z tohoto článku.

Napadené rozhodnutí

26 Z bodů 1 a 2 odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že se týká slučitelnosti výnosů ze dne 5. července a 11. srpna 2000 s článkem 21 nařízení o spojování.

27 V bodě 11 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise konstatuje, že oznámené spojení spočívá v nabytí společnosti Cimpor společnostmi Secil a Holderbank za účelem okamžitého rozdělení nabytých aktiv. Toto nabytí se tedy týká dvou spojení, prostřednictvím kterých každý podnik získá část společnosti Cimpor.

28 Pod nadpisem „Slučitelnost opatření přijatých portugalskými orgány s článkem 21 nařízení [o spojování]" Komise v bodě 49 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že portugalské úřady jí nesdělily žádný veřejný zájem, který považovaly za nutné chránit výnosy ze dne 5. července a 11. srpna 2000.

29 V bodě 50 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise uvádí, že „vývoj akcionářských struktur privatizovaných podniků za účelem posílení podnikatelské kapacity a účinnosti vnitrostátní výrobní základny způsobem slučitelným s orientacemi hospodářské politiky Portugalska byl zmíněn ve výnosech [ze dne 5. července a 11. srpna 2000], jakožto všeobecně známý cíl nařízení s mocí zákona č. 380/93".

30 Komise v bodě 55 odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatuje, že tento cíl nepatří mezi zájmy (veřejná bezpečnost, pluralita médií a pravidla obezřetnosti) považované za oprávněné jako takové ve smyslu čl. 21 odst. 3 druhého pododstavce nařízení o spojování.

31 V bodech 56 a 57 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise konstatuje, že tím, že jí Portugalská republika nesdělila dotčený zájem, nesplnila povinnosti, které jí jsou uloženy na základě článku 21 nařízení o spojování. Konstatuje však, že důvody, které jsou základem výnosů ze dne 5. července a 11. srpna 2000 jasně vyplývají z textu výnosů samotných.

32 V tomto ohledu Komise v bodě 58 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, „že tvrzení, na kterých jsou založena obě rozhodnutí o odmítnutí návrhu spojení, jsou zmíněna v textu druhého výnosu, podle kterého je nutné chránit vývoj akcionářských struktur privatizovaných společností za účelem posílení podnikatelské kapacity a účinnosti vnitrostátní výrobní základny způsobem slučitelným s orientacemi hospodářské politiky Portugalska. Obě rozhodnutí tvoří omezení svobody usazování a volného pohybu kapitálu zakotvených ve Smlouvě a nemohou být považována za odůvodněná kogentními důvody uznanými judikaturou Soudního dvora; v každém případě Portugalská republika nepředložila důvody této povahy. Mimoto obecná zásada rovného zacházení, na základě které přijala Portugalská republika své první rozhodnutí, nepřináší žádnou novou skutečnost relevantní k výše uvedeným tvrzením".

33 Komise tak v bodě 59 odůvodnění napadeného rozhodnutí dochází k závěru, že „bez ohledu na skutečnost, že Portugalská republika opomenula sdělit Komisi ve lhůtě důvody svých rozhodnutí v souladu s čl. 21 odst. 3 nařízení [o spojování], musí odmítnout uznat oprávněnost těchto důvodů".

34 V bodě 60 odůvodnění napadeného rozhodnutí, který je v části nazvané „Závěr", Komise uvádí, že tím, že Portugalská republika přijala rozhodnutí zamítající povolení nabytí více než 10 % akcií společnosti Cimpor, ve skutečnosti zakázala nabytí kontroly nad společností Cimpor oznamujícími stranami.

35 V bodě 61 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise uvádí, že vzhledem k tomu, že se nejeví, že by výnos ze dne 5. července 2000, v pozměněném znění ze dne 11. srpna 2000, kterým se zamítá povolení nabytí více než 10 % akcií společnosti Cimpor, byl založen na veřejné bezpečnosti, pluralitě médií a pravidlech obezřetnosti, „portugalské úřady nemohly zasáhnout a zakázat spojení mající význam pro Společenství bez toho, aniž by sdělily Komisi jakýkoliv jiný veřejný zájem, který zamýšlely chránit na základě čl. 21 odst. 3 nařízení [o spojování] před přijetím opatření, které jsou předmětem tohoto rozhodnutí".

36 Komise v bodě 62 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že „[č]l. 21 odst. 3 [nařízení o spojování] by byl zbaven veškerého užitečného účinku, pokud by Komise z důvodu nedostatku sdělení nemohla přezkoumat, zda je opatření přijaté členským státem odůvodněné jedním ze zájmů výslovně považovaným za oprávněný v čl. 21 odst. 3. Členské státy by se snadno mohly vyhnout posouzení Komise tím, že by jí tato opatření nesdělily. Stavba článku 21 spočívá na rovnováze mezi na jedné straně

povinností uloženou členským státům sdělovat Komisi předem zájem, který považují za oprávněný, a na druhé straně povinností uloženou Komisi vydat rozhodnutí o slučitelnosti údajného zájmu s právem Společenství ve lhůtě jednoho měsíce".

37 Podle bodu 63 odůvodnění napadeného rozhodnutí má Komise za to, že z toho vyplývá, že „článek 21 musí být vykládán v tom smyslu, že bez ohledu na skutečnost, zda je opatření sděleno nebo není, je Komise oprávněna vydat rozhodnutí, kterým určí, zda je toto opatření v rozporu se zásadou výlučné pravomoci stanovenou v nařízení [o spojování]".

38 Komise uzavírá v bodě 64 odůvodnění napadeného rozhodnutí, že „opatření přijatá portugalskými úřady týkající se oznámeného spojení a zejména [výnosy ze dne 5. července a 11. srpna 2000] nemohou být považována za opatření určená k ochraně oprávněných zájmů slučitelná s obecnými zásadami a dalšími ustanoveními práva Společenství, zejména s článkem 21 nařízení [o spojování]".

39 Bod 65 odůvodnění napadeného rozhodnutí upřesňuje, že „Portugalská republika je tak povinna přijmout opatření nezbytná pro dodržování právních předpisů Společenství a zrušit dotčené výnosy".

40 Článek 1 napadeného rozhodnutí stanoví:

„Zájmy, o které je opřen výnos portugalského ministra financí ze dne 5. července 2000, v pozměněném znění ze dne 11. srpna 2000, které nebyly oznámeny Komisi

v rozporu s čl. 21 odst. 3 nařízení [o spojování], jsou neslučitelné s právem Společenství".

K žalobě

41 Úvodem Portugalská republika vznáší otázku týkající se platnosti napadeného rozhodnutí. Dále se dovolává šesti žalobních důvodů na podporu své žaloby vycházejících z:

— porušení článku 253 ES z důvodu nedostatku přesného a dostatečného uvedení právního základu napadeného rozhodnutí;

— porušení článku 253 ES z důvodu nedostatku odůvodnění údajné neslučitelnosti vnitrostátních opatření s právem Společenství;

— porušení čl. 7 odst. 1 ES a čl. 21 odst. 1 a 3 třetího pododstavce nařízení o spojování tím, že z důvodu nesdělení zájmů chráněných vnitrostátními opatřeními Portugalskou republikou neměla Komise pravomoc přijmout napadené rozhodnutí;

— porušení článku 220 ES a čl. 21 odst. 1 nařízení o spojování tím, že Komise porušila výhradu soudní kontroly přijetím napadeného rozhodnutí při neexistenci sdělení;

— porušení čl. 5 třetího pododstavce ES a zásady přiměřenosti jednak tím, že Komise neomezila své posouzení pouze na spojení mající význam pro Společenství, tj. Holderbank/Cimpor, a jednak tím, že přijala konečné a nezvratné opatření i přes nečinnost oznamujících stran;

— zneužití procesního postupu tím, že i přes nedostatek výše uvedeného sdělení Portugalskou republikou přijala Komise napadené rozhodnutí namísto toho, aby podala žalobu pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES.

K úvodní otázce týkající se platnosti napadeného rozhodnutí

42 Portugalská republika uplatňuje, že napadené rozhodnutí bylo přijato na základě a v rámci řízení, které bylo zahájeno oznámením ze dne 4. července 2000. Zpětvzetí tohoto oznámení dne 11. ledna 2001 po přijetí napadeného rozhodnutí ovšem ukončilo řízení, takže právní základ, na kterém zakládá Komise svou pravomoc pro jednání na základě článku 21 nařízení o spojování, zanikl. Proto se napadené rozhodnutí stalo neplatným.

43 V tomto ohledu stačí konstatovat, že z důvodů uvedených generálním advokátem v bodech 32 a 33 jeho stanoviska nemůže zpětvzetí oznámení po přijetí napadeného rozhodnutí v žádném případě způsobovat jeho neplatnost. Napadené rozhodnutí tedy nadále existuje a je předmětem žaloby podané Portugalskou republikou.

K třetímu, čtvrtému a šestému žalobnímu důvodu

44 Ve třetím, čtvrtém a šestém žalobním důvodu, které je vhodné přezkoumat společně a na prvním místě, portugalská vláda v podstatě tvrdí, že vzhledem k tomu, že Portugalská republika nesdělila zájmy chráněné ve výnosech ze dne 5. července a 11. srpna 2000, neměla Komise pravomoc přijmout napadené rozhodnutí.

45 Nejdříve portugalská vláda uvádí, že i za předpokladu, že zájmy, o něž jsou opřeny výnosy ze dne 5. července a 11. srpna 2000, neodpovídají žádné z kategorií oprávněných zájmů výslovně stanovených v čl. 21 odst. 3 druhém pododstavci nařízení o spojování, třetí pododstavec tohoto odstavce povoluje vnitrostátní ochranu jiných veřejných zájmů s tím, že ukládá členským státům povinnost sdělení Komisi.

46 Komise může oznámit své rozhodnutí dotčenému členskému státu pouze v případě, že jí tento stát sdělí svou vůli dovolávat se takovýchto jiných veřejných zájmů. Dokud

členský stát neprovede toto sdělení, Komise nemá ani pravomoc vyslovit se k zájmům uvedeným v čl. 21 odst. 3 druhém pododstavci nařízení o spojování.

47 Portugalská vláda mimoto tvrdí, že v případě nesdělení by se Komise mohla vyslovit o veřejném zájmu, který neodpovídá tomu, který byl skutečně sledován tvůrcem vnitrostátního rozhodnutí.

48 Dále portugalská vláda uplatňuje, že vzhledem k tomu, že v případě neexistence sdělení ze strany dotyčného členského státu nemůže Komise přijmout rozhodnutí na základě čl. 21 odst. 3 třetího pododstavce nařízení o spojování, funkce kontroly a záruky legality přísluší Soudnímu dvoru nebo vnitrostátním soudům v rámci vnitrostátních prostředků. Tím, že Komise přijala napadené rozhodnutí, tedy zasáhla do jejich pravomocí v rozporu s čl. 21 odst. 1 tohoto nařízení a článkem 220 ES.

49 Konečně portugalská vláda tvrdí, že s výhradou pravomoci Komise k vydání rozhodnutí za podmínek stanovených v čl. 21 odst. 3 třetím pododstavci nařízení o spojování tak, jak je vykládáno touto vládou, jakékoli případné porušení povinnosti sdělení nebo hmotněprávních omezení ustanovení o souladu veřejných zájmů ze strany členských států musí být případně předmětem žaloby pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES. Tím, že Komise přijala napadené rozhodnutí, tudíž přímo porušila tento článek a dopustila se zneužití procesního postupu.

50 Je vhodné jednak připomenout, že nařízení o spojování spočívá na zásadě přesného rozdělení pravomocí mezi vnitrostátní kontrolní orgány a kontrolní orgány

Společenství. Dvacátý devátý bod odůvodnění jeho preambule stanoví, že „spojení neuvedená v tomto nařízení spadají v zásadě pod pravomoc členských států". Naproti tomu pouze Komise má pravomoc přijímat veškerá rozhodnutí týkající se spojení majících význam pro Společenství (rozsudek ze dne 25. září 2003, Schlüsselverlag J. S. Moser a další *v.* Komise, C-170/02 P, Recueil, s. I-9889, bod 32).

51 Nařízení o spojování dále obsahuje rovněž ustanovení, jejichž cílem je omezit, z důvodů právní jistoty a v zájmu dotčených podniků, délku trvání postupů prověřování spojování, které přísluší Komisi. Tak spojení mající význam pro celé Společenství musí být oznámeno Komisi na základě článku 4 tohoto nařízení nejdéle do jednoho týdne. Článek 6 a čl. 10 odst. 1 tohoto nařízení stanoví, že Komise přezkoumá oznámení ihned a že má obecně lhůtu jeden měsíc na rozhodnutí, zda zahájí formální přezkumné řízení slučitelnosti spojení se společným trhem, či nikoli. Podle čl. 10 odst. 3 téhož textu musí Komise rozhodnout o spisu ve lhůtě v zásadě čtyř měsíců, která běží od rozhodnutí o zahájení řízení. Tentýž článek stanoví v odstavci 6, že „[p]okud Komise nepřijme rozhodnutí [...] ve lhůtách [...], má se za to, že spojení je slučitelné se společným trhem" (výše uvedený rozsudek Schlüsselverlag J. S. Moser a další *v.* Komise, bod 33).

52 Tak rovněž na základě čl. 21 odst. 3 třetího pododstavce nařízení o spojování musí být jakýkoliv veřejný zájem jiný nežli tři zájmy uvedené v druhém pododstavci téhož odstavce sdělen Komisi dotyčným členským státem a ta musí o svém rozhodnutí informovat příslušný členský stát do jednoho měsíce od uvedeného sdělení.

53 Je namístě dojít k závěru, že zákonodárce Společenství zamýšlel vymezit jasné rozdělení zásahů vnitrostátních orgánů a orgánů Společenství a že si přál zajistit kontrolu spojení ve lhůtách slučitelných zároveň s požadavky řádné správy a s požadavky obchodního života (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Schlüsselverlag J. S. Moser a další *v.* Komise, bod 34).

54 Výklad čl. 21 odst. 3 třetího pododstavce nařízení o spojování tvrzený portugalskou vládou, podle kterého v případě neexistence sdělení zájmů chráněných výnosy ze dne 5. července a 11. srpna 2000 se Komise nemohla vyslovit prostřednictvím rozhodnutí o slučitelnosti těchto zájmů s právem Společenství, tedy nemůže být přijat.

55 Ve skutečnosti, jak uvádí správně generální advokát v bodě 51 svého stanoviska, pokud by v případě neexistence sdělení dotyčným členským státem byla Komise omezena na podání žaloby pro nesplnění povinnosti ve smyslu článku 226 ES, bylo by nemožné získat rozhodnutí Společenství v krátkých lhůtách uvedených nařízením o spojování, což by mělo za následek zvýšení rizika, že takovéto rozhodnutí bude přijato teprve poté, co vnitrostátní opatření již definitivně uvedla do ohrožení spojení mající význam pro Společenství.

56 Mimoto výklad portugalské vlády by zbavil čl. 21 odst. 3 třetí pododstavec nařízení o spojování jeho užitečného účinku tím, že by poskytl členským státům možnost lehce se vyhnout kontrolám předvídaným tímto ustanovením.

57 Z toho vyplývá, že pro to, aby kontrola veřejných zájmů jiných než těch, které jsou stanoveny v čl. 21 odst. 3 druhém pododstavci nařízení o spojování, svěřená Komisi třetím pododstavcem tohoto odstavce byla účinná, je třeba tomuto orgánu přiznat

pravomoc vyslovit se rozhodnutím o slučitelnosti těchto zájmů s obecnými zásadami a dalšími ustanoveními práva Společenství bez ohledu na to, zda tyto zájmy byly Komisi sděleny nebo ne.

58 Jestliže je pravda, že neexistence sdělení dotyčným členským státem může úkol Komise činit méně jistým a úplným v tom, že Komise může mít obtíže stanovit zájmy chráněné vnitrostátními opatřeními, je nicméně rovněž pravda, že jak uvedl generální advokát v bodě 55 svého stanoviska, Komise má stále možnost požádat dotyčný členský stát o informace. Pokud tento bez ohledu na tuto žádost neposkytne požadované informace, může Komise přijmout rozhodnutí na základě skutečností, které má k dispozici (viz obdobně, pokud jde o státní podpory, rozsudek ze dne 14. února 1990, Francie *v.* Komise, řečený „Boussac Saint Frères", C-301/87, Recueil, s. I-307, bod 22).

59 Krom toho v situaci takové, jako je ta v projednávané věci, kdy členský stát nesdělil zájmy chráněné dotčenými vnitrostátními opatřeními, je nevyhnutelné, aby Komise přezkoumala nejdříve, zda jsou tato opaření odůvodněna zájmy stanovenými v čl. 21 odst. 3 druhém pododstavci nařízení o spojování. Pokud totiž při tomto přezkumu shledá, že členský stát přijal dotčená opatření, aby zajistil ochranu jednoho z oprávněných zájmů uvedených v tomto pododstavci, nemusí již pokračovat dále ve svém přezkumu a ověřovat, zda jsou tato opatření odůvodněná s ohledem na jakýkoliv jiný veřejný zájem uvedený v třetím pododstavci.

60 Vzhledem k tomu, že jak vyplývá z bodu 57 tohoto rozsudku, Komise má pravomoc na základě čl. 21 odst. 3 třetího pododstavce nařízení o spojování přijmout rozhodnutí o slučitelnosti veřejných zájmů chráněných členským státem jiných než těch uvedených v druhém pododstavci tohoto odstavce s obecnými zásadami a dalšími ustanoveními práva Společenství i v případě neexistence sdělení těchto

zájmů dotčeným členským státem, je vhodné dojít k závěru, že tím, že Komise přijala napadené rozhodnutí, nezasáhla do pravomocí Soudního dvora nebo vnitrostátních soudů a neporušila tedy čl. 21 odst. 1 nařízení o spojování ani článek 220 ES. Neporušila ani článek 226 ES a nedopustila se ani zneužití procesního postupu.

61 Z toho vyplývá, že třetí, čtvrtý a šestý žalobní důvod musí být zamítnuty jako neopodstatněné.

K prvnímu žalobnímu důvodu

62 V prvním žalobním důvodu portugalská vláda uplatňuje, že Komise porušila povinnost odůvodnění stanovenou v článku 253 ES tím, že neuvedla dostatečně přesným způsobem právní základ napadeného rozhodnutí.

63 Stačí konstatovat, že ze znění napadeného rozhodnutí, zejména z bodů 60 až 64 jeho odůvodnění, jasně vyplývá, že je založené na čl. 21 odst. 3 třetím pododstavci nařízení o spojování.

64 První žalobní důvod dovolávaný portugalskou vládou musí být tedy rovněž zamítnut jako neopodstatněný.

K druhému žalobnímu důvodu

65 V druhém žalobním důvodu portugalská vláda vytýká Komisi, že nedostatečně odůvodnila údajnou neslučitelnost vnitrostátních opatření s právem Společenství. Napadené rozhodnutí zvláště neobsahuje žádné zvláštní hmotněprávní posouzení zájmů, o které se opírají opatření přijatá portugalskými úřady, jenž by spočívalo na skutkových a právních důvodech řádně vylíčených ve světle relevantního rámce práva Společenství.

66 Je vhodné připomenout, že podle ustálené judikatury musí být odůvodnění požadované článkem 253 ES přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musí z něj být jasně a jednoznačně patrno uvažování orgánu, tvůrce aktu, tak, aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s odůvodněními přijatého opatření a příslušný soud mohl vykonávat svou kontrolu. Požadavek odůvodnění musí být posuzován v závislosti na okolnostech případu, zejména v závislosti na obsahu aktu, povaze dovolávaných důvodů a zájmu, který mohou mít osoby, kterým je akt určen nebo jiné osoby, kterých se akt bezprostředně a osobně dotýká, na získání těchto vysvětlení. Není požadováno, aby odůvodnění upřesňovalo všechny relevantní skutkové okolnosti a právní skutečnosti, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky článku 253 ES musí být posuzována s ohledem nejen na jeho text, ale také s ohledem na jeho celkovou souvislost, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast (viz zejména rozsudky ze dne 13. března 1985, Nizozemko a Leeuwarder Papierwarenfabriek v. Komise, 296/82 a 318/82, Recueil, s. 809, bod 19; ze dne 2. dubna 1998, Komise *v.* Sytraval a Brink's France, C-367/95 P, Recueil, s. I-1719, bod 63, a ze dne 30. září 2003, Německo *v.* Komise, C-301/96, Recueil, s. I-9919, bod 87).

67 Je pravda, že napadené rozhodnutí obsahuje stručné shrnutí důvodů, pro které Komise považovala zájmy, o něž jsou opřeny výnosy ze dne 5. července a 11. srpna 2000, za neslučitelné s obecnými zásadami a dalšími ustanoveními práva Společenství.

68 Nicméně, jak uvádí generální advokát v bodech 66 a 67 svého stanoviska, poté, co Komise určila zájmy chráněné vnitrostátními opatřeními a shledala, že tyto nejsou mezi zájmy považovanými za oprávněné jako takové ve smyslu čl. 21 odst. 3 druhého pododstavce nařízení o spojování, poskytla v bodě 58 odůvodnění napadeného rozhodnutí odůvodnění, které ačkoli je stručné, umožňuje porozumět zjištěním, na kterých zakládá své úvahy.

69 Mimoto, jak zdůraznil generální advokát v bodě 68 svého stanoviska, napadené rozhodnutí bylo přijato v souvislosti dobře známé portugalské vládě, tj. v rámci řízení pro nesplnění povinnosti, které vedlo k výše uvedenému rozsudku Komise *v.* Portugalsko a portugalská vláda neposkytla Komisi sebemenší údaj, pokud jde o slučitelnost veřejných zájmů chráněných dotčenými opatřeními s právem Společenství, ani dokonce jako odpověď na dopis Komise ze dne 21. září 2000.

70 S ohledem na tuto celkovou souvislost je vhodné konstatovat, že napadené rozhodnutí mohlo být odůvodněno stručným způsobem (viz v tomto ohledu rozsudky ze dne 26. listopadu 1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique a další *v.* Komise, 73/74, Recueil, s. 1491, bod 31, a ze dne 19. září 2000, Německo *v.* Komise, C-156/98, Recueil, s. I-6857, bod 105), a že bylo tedy dostatečně odůvodněno (viz výše uvedený rozsudek ze dne 30. září 2003, Německo *v.* Komise, body 92 a 93).

71 Z toho vyplývá, že druhý žalobní důvod dovolávaný portugalskou vládou není opodstatněný.

K pátému žalobnímu důvodu

72 Pátým žalobním důvodem, který vychází z porušení zásady přiměřenosti, portugalská vláda uplatňuje v první větvi, že Komise šla nad to, co bylo nezbytné pro zajištění dodržování práva Společenství, tím, že v napadeném rozhodnutí prohlásila, že Portugalská republika musí zrušit výnosy ze dne 5. července a 11. srpna 2000 jako celek, a tím, že obecně prohlásila ve výroku tohoto rozhodnutí, že zájmy, o něž se tyto výnosy opírají nejsou slučitelné s právem Společenství, nedbajíc skutečnosti, že z napadeného rozhodnutí vyplývá, že oznámené spojení by založilo dvě spojení, tj. Secil/Cimpor a Holderbank/Cimpor a že pouze druhé z nich by mělo význam pro Společenství.

73 V druhé větvi tohoto žalobního důvodu portugalská vláda tvrdí, že vzhledem k tomu, že z důvodu nedostatku informací požadovaných na oznamujících stranách bylo posuzovací řízení oznámeného spojení přerušeno v okamžiku, kdy bylo přijato napadené rozhodnutí a že toto bylo přijato v období, které bylo charakterizováno nejistotou o pokračování nebo nepokračování řízení, Komise měla prokázat obezřetnost a zvolit příkazy, které nebyly konečné. Povinnost zrušit výnosy ze dne 5. července a 11. srpna 2000 nebyla ani přizpůsobena sledování uvedených cílů, ani s nimi slučitelná, a tvořila tedy porušení zásady přiměřenosti.

74 Pokud jde o první větev tohoto žalobního důvodu je vhodné konstatovat, že jak to uvedla Komise, obě spojení byla nerozlučně spojena vzhledem k tomu, že veřejný návrh na převzetí základního kapitálu společnosti Cimpor prostřednictvím společnosti Secilpar byl podán za účelem rozdělení aktiv společnosti Cimpor mezi společnosti Secil a Holderbank. Nebylo tedy možné omezit účinky napadeného rozhodnutí na spojení Holderbank/Cimpor. Na základě toho Komise oprávněně uvedla v napadeném rozhodnutí, že Portugalská republika byla povinna zrušit

výnosy ze dne 5. července a 11. srpna 2000 jako celek a obecně prohlásila ve výroku tohoto rozhodnutí, že zájmy, o něž se tato rozhodnutí opírají nejsou slučitelné s právem Společenství.

75 Pokud jde o druhou větev téhož žalobního důvodu, stačí konstatovat, jak to uvedl generální advokát v bodě 74 svého stanoviska, že Komise mohla mít za to, že nečinnost oznamujících stran byla alespoň částečně zapříčiněna přijetím výnosů ze dne 5. července a 11. srpna 2000 a že v důsledku toho bylo zvláště důležité a naléhavé, aby zasáhla konečným způsobem.

76 Z výše uvedených úvah vyplývá, že pátý žalobní důvod žaloby rovněž není opodstatněný.

77 Vzhledem k tomu, že žaloba tak není opodstatněná v žádném ze svých žalobních důvodů, je namístě ji zamítnout.

K nákladům řízení

78 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník řízení, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení ve svém návrhu a Portugalská republika byla ve sporu neúspěšná, je namístě jí uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR (plénum)

rozhodl takto:

1) **Žaloba se zamítá.**

2) **Portugalské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Skouris	Jann	Timmermans
Rosas	Gulmann	Puissochet
Cunha Rodrigues	La Pergola	Schintgen
Colneric		von Bahr

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 22. června 2004.

Vedoucí soudní kanceláře

R. Grass

Předseda

V. Skouris